Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2014–2015

30 991 Beleidsdoorlichting Economische Zaken

Nr. 25

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2015

Hierbij bied ik u de kabinetsreactie aan op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Agro-, visserij-, en voedselketens. De rapportage over dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) is als bijlage bij deze brief gevoegd[1].

Dit IBO gaat in op het Nederlandse agrobeleid, met als focus de instrumenten die vallen onder beleidsartikel 16 van de begroting van Economische Zaken[2]. Bij dit onderzoek zijn de huidige beleidsdoelen tegen het licht gehouden en is informatie in kaart gebracht over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Nederlandse agro instrumentarium.

De IBO-werkgroep doet in haar rapport de volgende aanbevelingen:
1) actualiseer de integrale visie op het agrocomplex;
2) richt het beleid op ketens;
3) vergroot focus en massa, beperk uitvoeringskosten;
4) bepaal op tijd een afgewogen inzet voor de Europese onderhandelingen over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor de periode 2020 – 2026.

De werkgroep heeft verder een aantal beleidsvarianten geformuleerd gericht op een toekomstbestendig, samenhangend en doelmatig agro-instrumentarium en adviseert het kabinet hierin een keuze te maken.

In het eerste deel van deze kabinetsreactie geven we een korte schets van het agrocomplex en de uitgangpunten die het kabinet hanteert bij de bepaling van haar rol ten aanzien van deze belangrijke sector. In het tweede deel gaan we in op de concrete aanbevelingen en beleidsvarianten van de IBO-werkgroep.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Artikel 16: Concurrerende, duurzame, veilige agro-, en visserij- en voedselketens.

kst-30991-25
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Positionering agrocomplex

Zoals in het IBO-rapport wordt aangegeven, levert het agrocomplex een substantiële bijdrage aan de Nederlandse economie. Met een totale toegevoegde waarde van 52 miljard euro is het agrocomplex goed voor ongeveer 9% van de totale omvang van de Nederlandse economie. Daarmee heeft het agrocomplex een grote economische en maatschappelijke betekenis. Het levert een belangrijke bijdrage aan de werkgelegenheid en aan het positieve handelssaldo. Het is tevens belangrijk voor de voedselproductie. De land- en tuinbouw draagt bovendien bij aan het beheer van het landelijk gebied.

Het agrocomplex staat voor tal van uitdagingen, onder andere op het gebied van milieu, dierenwelzijn, mondiale voedselzekerheid, klimaatbeheer, energiezekerheid, waterbeheer en nieuwe marktstrategieën en verdienmodellen. Deze vernieuwingsopgave staat in dienst van een optimale bijdrage van het agrocomplex aan de maatschappelijke waarden en welvaart. Groene groei en verduurzaming staan daarbij centraal. Qua innovatiekracht en het ontwikkelen van nieuwe kennis zijn het Nederlandse agrocomplex en het kenniscluster toonaangevend in de wereld. Deze kwaliteiten zijn onmisbaar om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen gaan en de huidige krachtige concurrentiepositie te kunnen behouden.

De Nederlandse agrosector opereert in een brede internationale context. Ongeveer twee derde van de Nederlandse agroproductie wordt geëxporteerd. Daarnaast heeft de agrosector te maken met diverse internationale kaders, zoals de afspraken binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO), het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de Europese regelgeving over veterinaire en fytosanitaire aangelegenheden, milieubescherming, dierenwelzijn en staatssteun.

Het beleid ten aanzien van het agrocomplex wordt voor een belangrijk deel bepaald door de Europese Unie. Dit betreft niet alleen het subsidieinstrumentarium vanuit het GLB, maar ook het regelgevende kader. De EU en de nationale overheid stellen hoge eisen aan het agrocomplex. Zij doen dat vanuit hun verantwoordelijkheid als hoeder van het publieke belang. Wet- en regelgeving zullen nodig blijven om recht te doen aan de terechte wensen vanuit de samenleving ten aanzien van voedselveiligheid, gezondheidsbescherming, milieubescherming, dier- en plantgezondheid, dierenwelzijn en dergelijke.

Het bedrijfsleven neemt echter in toenemende mate ook zelf zijn eigen verantwoordelijkheid. Mede onder druk van maatschappelijke organisaties en consumenten geven agroketens invulling aan het concept maatschappelijk verantwoord ondernemen. Deze veranderende context heeft consequenties voor de rol van de overheid. Om haar doelen te bereiken kan de overheid zich meer concentreren op haar faciliterende, ondersteunende en toezichthoudende rol.

Als lid van de EU is Nederland gehouden aan de uitvoering van de Europese voorschriften op bovengenoemde gebieden. Binnen deze kaders is voor de Nederlandse overheid een belangrijke toetssteen voor eventuele ondersteuning vanuit de nationale overheid, de vraag of er sprake is van marktfalen. Dat betekent dat sturing vanuit de overheid in beeld komt in die situaties waarbij de werking van vraag en aanbod tekortschiet om maatschappelijke doelen binnen het gewenste tijdsbestek te realiseren. Daarnaast wil het kabinet bij blijven dragen aan een generiek concurrerend ondernemingsklimaat, bijvoorbeeld door te zorgen voor minder en betere regels en een aantrekkelijk fiscaal klimaat.

Het kabinet vindt het belangrijk dat ook op de langere termijn de agrosector voor jonge ondernemers een aantrekkelijke economische sector blijft. De continuïteit van de moderne landbouw is sterk gebaat bij adequate toegang tot kennis, grond en financiering. Hier liggen dan ook belangrijke aanknopingspunten voor de concrete invulling van het beleid ten aanzien van het agrocomplex.

Aanbeveling 1: Actualiseer de integrale visie op het agrocomplex

In diverse kamerbrieven en toekomstvisies heeft het kabinet de richting waarin het agrocomplex zich moet ontwikkelen en de rol van de overheid daarbij, nader uitgewerkt. Dit kabinet kiest voor een duurzame economische «groene» groei, ook voor het agrocomplex. Dit betekent dat het kabinet de concurrentiepositie van de agroketens (in internationaal verband) wil versterken en tegelijkertijd verdere verduurzaming stimuleert op het gebied van voedsel(productie en -veiligheid), dier- en plantgezondheid, dierenwelzijn en milieu. Hiermee wil het kabinet bevorderen dat de agroketens hun toonaangevende positie in Europa en wereldwijd uitbouwen. Het bedrijfsleven heeft hierbij het voortouw en dient rekenschap te tonen aan de samenleving. Regelgeving geeft waar nodig en wenselijk richting maar ook ruimte.

Belangrijke speerpunten voor de kabinet daarbij zijn:
– versterken van de concurrentiepositie van het agrofoodcomplex;
– stimuleren van groene economische groei via innovatie en energie- en klimaatbeleid voor de landbouw;
– stimuleren van een toekomstgerichte voedselvoorziening waarmee mensen een gezond voedingspatroon kunnen samenstellen op Europees en mondiaal niveau;
– borgen van de voedselveiligheid, door onder andere normstelling die goeddeels is gebaseerd op internationale en Europese regelgeving;
– het stimuleren van een markt- en keten gestuurde verduurzaming van de veehouderij die maatschappelijk gedragen wordt;
– kennisontwikkeling en financiering van innovatie ten behoeve van groene groei in het brede agro-voedseldomein;
– ondersteunen van het agrocomplex in het internationaliseringsproces en exportbevordering (o.a. door in te zetten op prioritaire en kansrijke markttoegangdossiers).

Deze speerpunten zijn onder andere terug te vinden in:
– het kabinetsstandpunt inzake de omvang van de intensieve veehouderij en schaalgrootte (Kamerstuk 28 973, nr. 134 d.d. 14 juni 2013), waarin het kabinet de noodzaak schetst van een transitie naar een zorgvuldige en duurzame veehouderij;
– de beleidsbrief tuinbouw (Kamerstuk 32 627, nr. 14, d.d. 21 oktober 2013), waarin het kabinet de gezamenlijke opgave van bedrijfsleven en overheid schetst, om de positie van de Nederlandse tuinbouwsector als wereldmarktleider te behouden en te versterken door samenwerkende tuinbouwketens tot stand te brengen die nationaal en internationaal toonaangevend zijn in duurzaamheid;
– de kamerbrieven over de implementatie van het GLB (Kamerstuk 28 625, nr. 168, d.d. 6 december 2013 en Kamerstuk 28 625, nr. 194, d.d. 5 juni 2014), waarin het kabinet de noodzaak benadrukt van verdere verduurzaming en ontwikkeling van de agrarische sector, en aanpassing aan maatschappelijke wensen.
– de kamerbrief over verduurzaming in het brede agrodomein (Kamerstuk 33 043, nr. 29, d.d. 3 februari 2014);
– de beleidsbrief duurzame voedselproductie van 11 juli 2013, Kamerstuk 31 512, nr. 118;

– de beleidsbrief internationaal landbouwbeleid van 24 maart 2014, Kamerstuk 31 512, nr. 13;
– de kabinetsbrief Nederlandse inzet voor wereldwijde voedselzekerheid van
– 18 november 2014, Kamerstuk 33 625, nr. 147;
– de kamerbrief over de versterking van de exportpositie van de agrosector (Kamerstuk 31 985, nr. 15, d.d. 21 februari 2015).

In de verschillende genoemde brieven benadert het kabinet de opgaven en gestelde doelen vanuit een coherente visie. Deze visie zal ook mede ten grondslag liggen aan de kabinetsreactie op het WRR-advies «Naar een voedselbeleid». Hiermee geeft het kabinet concreet verdere invulling aan actualisering van de integrale visie op het agrocomplex.

Aanbeveling 2: Richt het beleid op de ketens

De IBO-werkgroep adviseert het beleid te richten op ketens en per beleidsdoelstelling na te gaan op welke schakel in de keten het beleid gericht moet worden. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling.

De agrofoodketens moeten zich voortdurend aanpassen omdat de vragen vanuit de samenleving en de markt in beweging zijn en de maatschappelijke en lokale acceptatie in het geding kunnen zijn. De basis voor verandering is de erkenning van alle betrokken partijen dat er sprake is van een gemeenschappelijke opgave en de overtuiging dat men gezamenlijk invulling kan en moet geven aan de verdere verduurzaming en versterking van de gehele keten.

Het agrofoodcomplex is georganiseerd in ketens (glastuinbouw, akkerbouw, varkens, pluimvee, zuivel, etc.). De primaire sector vormt een onlosmakelijk onderdeel van een keten. Het aangrijpingspunt voor effectieve beïnvloeding binnen de keten kan per sector verschillen; dit is mede afhankelijk van het type product of de wijze waarop de keten is georganiseerd. Maatwerk per keten is dus nodig. Het overheidsbeleid verschuift van een sterke focus op de primaire sectoren naar een beleid dat is gericht op de verschillende schakels in een keten. Dit met inachtneming van de Europese kaders, die in bepaalde gevallen specifiek beleid voor de primaire sector voorschrijven. De inzet van het kabinet is gericht op verduurzaming van het agrocomplex. Het is belangrijk dat deze verduurzaming door de gehele keten plaatsvindt. Het initiatief hiervoor ligt bij de marktpartijen in de keten. Het noodzakelijke maatschappelijk draagvlak vraagt om transparant opererende ketens. Om ook economisch duurzaam te kunnen blijven produceren, zijn nieuwe marktstrategieën en verdienmodellen nodig. Daarbij is het van belang dat alle ketenschakels een redelijke beloning krijgen voor de extra inspanningen die zij leveren.

Daarnaast beoogt het kabinet, door de inzet op een gerichte ketenaanpak de samenwerking binnen de diverse ketens te stimuleren. Hiervoor zal het kabinet, naast de maatwerkaanpak, de beleidsinstrumenten en -middelen ten behoeve van verduurzaming gerichter inzetten op de gehele keten. Hiervoor is het van belang dat de ketens een duidelijke toekomstvisie hebben gericht op verduurzaming, inclusief een uitvoeringsprogramma met ambities en doelstellingen. Goede voorbeelden van een dergelijke ketenaanpak zijn de Duurzame Zuivelketen (in uitvoering) en Recept voor duurzaam varkensvlees (in ontwikkeling).

Aanbeveling 3. Vergroot focus en massa, beperk uitvoeringskosten

In de loop der jaren zijn diverse beleidsinstrumenten ontwikkeld om aan de faciliterende en ondersteunde rol van de overheid ten aanzien van het agrocomplex invulling te geven. Sommige regelingen kennen een lange geschiedenis, zoals fiscale regelingen als de landbouwvrijstelling en de BTW-landbouwregeling. Andere regelingen zijn van meer recente datum.

De IBO-werkgroep beveelt aan te zorgen voor regelingen met een duidelijke focus en met meer massa. Door subsidies selectiever in te zetten voor prangende actuele maatschappelijke thema's, kan de kracht van het instrumentarium worden vergroot. Minder versnipperde inzet leidt tot lagere uitvoeringskosten. De IBO-werkgroep wijst verder op de noodzaak om op gezette tijden gedegen beleidsevaluaties uit te voeren. Het kabinet neemt deze aanbevelingen ter harte en geeft daar als volgt invulling aan.

Focus en massa

Voor wat betreft versterking van focus en massa is binnen artikel 16 van de begroting van Economische Zaken het aantal regelingen aanzienlijk teruggebracht. Daarbij zijn met name regelingen met kleinere budgetten komen te vervallen. Een deel van de regelingen is in het kader van het plattelandsbeleid overgeheveld naar de provincies. Vereenvoudiging van de Europese regelingen is voor het kabinet een belangrijk speerpunt. De Kamer is hierover geïnformeerd per brief van 24 februari 2015 (Kamerstuk 28 625, nr. 221).
Binnen het Ministerie van Economische Zaken wordt bezien of de regelingen die verbeterde toegang tot krediet voor het agro-bedrijfsleven beogen, meer kunnen worden geharmoniseerd met soortgelijke regelingen voor andere sectoren.
Bij de inrichting van nieuwe regelingen heeft het Ministerie van Economische Zaken de regels aangescherpt. Het ministerie werkt hierbij volgens het rijksbrede Integraal Afwegingskader (IAK). Dat betekent dat voor een regeling van start gaat er meerdere zaken in kaart worden gebracht, met name nut een noodzaak, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten van de voorgenomen regeling. Daarnaast zullen incidentele subsidies in de toekomst met meer terughoudendheid verstrekt worden.

Beleidsevaluaties

Het kabinet onderkent dat er te weinig geëvalueerd is om een goed oordeel over de effectiviteit en doelmatigheid van beleid te kunnen vellen. Deels heeft dat te maken met grote veranderingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, zoals een decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden richting lagere overheden en de opheffing van productschappen. Voor wat betreft de beleidsevaluaties heeft het Ministerie van Economische Zaken verbetermaatregelen getroffen die ertoe moeten leiden dat de kwantiteit en de kwaliteit op dit gebied omhoog gaan. Zo zal de programmering van evaluaties de komende tijd nauwlettender gemonitord worden en de uitvoering van de evaluatie zal ook meer via objectieve meettechnieken gebeuren. Binnen het Ministerie van Economische Zaken wordt ook meer ingezet op het uitwisselen van ervaringen en «best practices» op evaluatiegebied.

Via de bijlage bij de begroting en het jaarverslag informeert het kabinet de Kamer jaarlijks over lopende onderzoeken en de planning, inclusief verwijzingen van de reeds afgeronde en aan de Kamer aangeboden

evaluaties. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek stelt rijksbreed eisen aan de kwaliteit van de onderzoeken.
Door de in 2012 ingevoerde horizonbepaling voor subsidies (Kamerstuk 33 034, nr. 8) komt een subsidie automatisch na vijf jaar te vervallen. Na overleg met uw Kamer kan een subsidie desgewenst worden voortgezet, als de resultaten van de uitgevoerde evaluatie daar aanleiding voor geven.

Per evaluatie wordt gekozen voor een onderzoeksmethodologie die zo goed mogelijk inzicht geeft in de effectiviteit van het beleid. Dat is maatwerk en er is geen standaardmethodologie die bij alle beleidsinstrumenten toepasbaar is.
Meten is pas mogelijk wanneer voldoende en kwalitatief goede data over een langere periode beschikbaar zijn. Bovendien is het wenselijk dat een goede controlegroep voorhanden is. Bij de opzet van nieuwe regelingen zal hier tijdig bij stil worden gestaan zodat goede monitorings- en evaluatie plannen kunnen worden uitgevoerd. Het meten van «outcome»-effecten is niettemin lastig. Beleidseffecten laten zich pas na een langere tijd zien. Verkorten van de evaluatieperiode van 5 naar 3 jaar, zoals door de IBO werkgroep in overweging wordt gegeven, ligt daarom niet voor de hand.

Aanbeveling 4. Bepaal op tijd een afgewogen inzet voor het GLB

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is recent hervormd. Nederland heeft bij de onderhandelingen over het nieuwe GLB ingezet op een verdere marktoriëntatie en een vervanging van de huidige directe betalingen door doelgerichte betalingen. Met uw Kamer heeft het kabinet hierover verschillende keren van gedachten gewisseld. Het kabinet is tevreden over de ingezette vermaatschappelijking van het GLB. Het afgesproken GLB geldt voor de periode 2014 – 2020. Het kabinet onderschrijft de noodzaak om tijdig de nationale inzet te bepalen voor de koers en vormgeving van het GLB na 2020. De IBO-werkgroep vraagt hier terecht de aandacht voor. Het kabinet is voornemens om de informele Landbouwraad die tijdens het Nederlandse voorzitterschap zal plaatsvinden (medio 2016) te benutten voor een eerste gedachtewisseling over de tussenevaluatie van het GLB, die inzicht kan geven in het Europese krachtenveld met betrekking tot de koers na 2020. Vergroening en vermaatschappelijking zijn daarbij een belangrijk aandachtspunt. Uw Kamer zal hier te zijner tijd over geïnformeerd worden.

Beleidsvarianten

De IBO-werkgroep had de opdracht om, budgettair neutraal, beleidsvarianten te ontwikkelen voor een toekomstbestendig, samenhangend en doelmatig agro-instrumentarium, waarbij een optimale doelmatigheid het streven is.

Naar het oordeel van de IBO-werkgroep lijken enkele financiële instrumenten in mindere mate bij te dragen aan de doelstellingen van artikel 16. De werkgroep adviseert in dit kader om in overweging te nemen om het budgettaire beslag dat gepaard gaat met twee fiscale faciliteiten (de landbouwregeling in de btw en de landbouwvrijstelling in de Wet IB 2001[3]) meer gericht in te zetten. Gelet op de taakopdracht adviseert de werkgroep om de middelen die gepaard gaan met deze fiscale faciliteiten in te zetten ten behoeve van de beleidsvarianten verduurzaming of inzet op economisch potentieel. In het IBO-rapport worden deze varianten nader uitgewerkt.

---

[3] Met overgangsregeling.

Het kabinet ziet op dit moment geen draagvlak de fiscale landbouwregelingen te wijzigen. Dit laat onverlet dat het kabinet zich doorlopend beraadt op de wijze van optimalisering van de beleidsinzet ten behoeve van de agrarische sector. Hierbij zal het kabinet de voorstellen van de werkgroep betrekken evenals aanvullende studies[4].

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijksma

[4] Bijvoorbeeld het rapport «Fiscale Faciliteiten agrosector», LEI Wageningen UR, 2014, http://edepot.wur.nl/306996,raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl, de recent uitgevoerde studie «Visies uit de agrarische praktijk op de landbouwvrijstelling», LEI Wageningen UR, 2015 en de «second opinion» van SEO, http://edepot.wur.nl/340424.